

Die Verwaltungsreform ist beendet, was bleibt?

Praxisbericht aus Berlin (Teil 3)¹

Nach mehr als 10 Jahren „Verwaltungsreform“, d.h. 10 Jahre nach der Einführung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells(NSM), kann man erwarten, dass diese Aufgabe erledigt ist. Jetzt ist es Zeit, dass die Reforminstrumente wirken, dass die Reform gelebt wird, dass der gewünschte Kulturwandel als „Dienstleistungsunternehmen“ bemerkbar wird.

In Berlin sind alle wesentlichen Instrumente implementiert. Das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz(VGG) von 1999/2005 listet alle notwendigen Instrumente auf und kodifiziert das NSM als Steuerungsphilosophie für die ganze Verwaltung. Berlin betreibt auch seit Jahren flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung(KLR). Nichts fehlt.

Aber war die Reform im Sinne eines Kulturwandels erfolgreich? Haben wir in Berlin z.B. selbstwirksame Optimierungsprozesse etabliert, um die guten Absichten und Bemühungen einiger in einen strukturellen Wirkungszusammenhang für alle zu stellen?

Die Berliner Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung sind mehr als 20 Jahre alt. Als Startpunkt in Berlin kann man die Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform von 1984 (Pätzold-Kommission)² nennen.

Einen großen Aufschwung gab es 1994 mit dem „Einflug“ der großen Beratungsfirmen (Arthur de Little, Arthur Andersen, KPMG und Plönzke AG) zur Etablierung des Neuen Steuerungsmodells mit dem Kernstück der KLR. Natürlich gab es auch in Berlin die in dieser Zeit übliche große Euphorie mit den entsprechenden verbalen Spitzenleistungen. Die von verschiedenen Seiten und zu verschiedenen Zeiten vorgetragene Kritik an den konzeptionellen Schwächen und Umsetzungsfehlern hat (leider) bis heute zu keinen wesentlichen Änderungen geführt und die eingetretene Reformabwehr bei den Beschäftigten nicht aufbrechen können.³

¹ Die beiden vorangegangenen Teile waren:

Dirk Jordan, Prozesssteuerung der Berliner Verwaltungsreform: Change Management oder Kochrezept?, in: Verwaltung und Management, Heft 2/1999, S. 113-116
derselbe, Die neue Bescheidenheit der Berliner Verwaltungsreform, in: Verwaltung und Management, Heft 2/2002, S. 109 - 113

² 2. Bericht (Schlussbericht) der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform vom 30. Mai 1984, Drucksache 9/1829 vom 21. Juni 1984

³ Siehe: Jordan 1999 + 2002 oder auch: Christoph Reichard, Verwaltung als öffentliches Management, in: Klaus König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 255-277
und Sabine Kuhlmann, Hat das »Neue Steuerungsmodell« versagt?, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2006, S. 149-152

Die Entwicklung seit 1994 kann man grob in zwei Phasen einteilen, deren zeitliche Überlappung z. T. die Reformkräfte überbeanspruchte und auf die Steuerungsdefizite der Reform in Berlin hinweist:

(1) **Einführung von Instrumenten** (1994 – 2002) und

(2) **Veränderungen von Strukturen** (1999 – 2006)

Mit den Strukturveränderungen erfolgte allerdings keine Klärung der offenen Fragen des **Stadtmanagements**, der Steuerung von Hauptverwaltung und Bezirken.

Bezogen auf die Instrumente liegt mit dem VGG ein umfangreicher und anspruchsvoller Instrumentenkatalog vor, hinter dem die Wirklichkeit immer mehr oder minder zurückbleibt. Dies erzeugt regelmäßig eine Vorwurfsdebatte über die (teilweise massive) Diskrepanz zwischen (gesetzlichem) Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Überprüfung der Konzepte, die an anderer Stelle deutlich angemahnt wird⁴, fehlt bisher in Berlin. Z.B. ist eine Evaluation der Wirkungen der KLR fällig, vor allem der unbeabsichtigten Wirkungen in den Bezirken zu einer „Tonnen-Ideologie“ (= mehr Fälle erhöht das Budget, Vermeidung von Fällen durch präventive Beratung wird nicht budgetiert).

2005 wurde das VGG⁵ novelliert, einige besonders unsinnige oder rechtlich nicht haltbare Detaillierungen wurden entfernt.

Der Rechnungshof von Berlin hat die Umsetzung des VGG sowohl in den Bezirken als auch in den Senatsverwaltungen überprüft und zwei kritische Berichte dazu vorgelegt⁶. Da der Rechnungshof das Thema mit einer instrumentellen und legalistischen Sicht behandelt hat, werden leider durch die Berichte nur Defizite benannt und Vorwürfe erneuert. Ein Beitrag zu einer konzeptionellen Debatte wurde nicht geliefert.

Die Palette der „weichen“ Instrumente der Reform ist in der Zwischenzeit durch das neue Beurteilungswesen, das Gesundheitsmanagement, das Gender Mainstreaming und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung erweitert worden. Die eGovernment-Entwicklung erzeugt ebenfalls einen Veränderungsdruck auf die Verwaltung, der nicht unterschätzt werden darf⁷.

Insofern sind die „klassischen“ Reformelemente in einem weiteren Wirkungszusammenhang als dem NSM zu sehen, zu dem auch die in Berlin verstärkten Elemente der direkten Demokratie⁸ gehören und der auch die Erwartung an einen Kulturwandel in der Verwaltung begründet erscheinen lässt. In diesem Zusammenhang macht es Sinn, dass in der neuen Koalitionsvereinbarung die Steuerung der Verwaltungsmodernisierungsprozesse wieder in die Innenverwaltung verlegt worden ist und damit wieder dort (z.T. auch bei den selben Akteuren) angekommen ist, wo sie 1994 ihren Beginn hatte.⁹

4 Vgl. z.B. Jörg Bogumil, (Die Umgestaltung des Verhältnisses von) Politik und Verwaltung. Beitrag für das Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage (hrsg. von Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik), Wiesbaden, S. 494-502, 2005

⁵ VGG siehe: <http://www.kulturbuch-verlag.de/online/brv/D0002/F00052.pdf>

⁶ Die Berichte stehen im Internet unter: <http://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/index.html>

⁷ Informationen dazu stehen im Internet unter: http://www.berlin.de/sen/inneres/zentraler_service/zsa.html und auch <http://www.berlin.de/sen/inneres/itk/egovernment/index.html>

⁸ Informationen dazu stehen im Internet unter: <http://www.berlin.de/sen/inneres/buergerbeteiligung/index.html>

⁹ Der Text steht im Internet unter: <http://www.berlinwahl.spd.de/servlet/PB/menu/1695661/index.html>

Die Strukturveränderungen in der Berliner Verwaltung erhielten mit der 1999 beschlossenen Reduzierung der Zahl der Bezirke von 23 auf 12 zum 1. Januar 2001 eine neue Dynamik. Mit der Vorlage des Abschlussberichts der „Expertenkommission Staatsaufgabenkritik“ (Scholz-Kommission)¹⁰ im Jahr 2001 sind eine Reihe weiterer Veränderungen angestoßen worden. Einige davon sind im Konsens zwischen Hauptverwaltung und Bezirken soweit abgeschlossen, dass ihre Praxis evaluiert wurde und optimiert werden kann. Dies sind vor allem

- die Bürgerämter
- die Ordnungsämter und
- die neuen Landesämter: Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten(LABO), Verkehrslenkung Berlin(VLB)¹¹.

Bei anderen Landesämtern wie dem Landesverwaltungsamt(LVwA) gibt es Handlungsbedarf, ebenso auch bei Landes-Dienstleistern in anderen Rechtsformen, vor allem dem IT-Dienstleistungszentrum(=AÖR) und der Berliner Immobilien Management GmbH. Die Struktur der „Mittlebene“ in Berlin wird im Zusammenhang der (von Berlin) angestrebten Fusion mit Brandenburg grundsätzlich zu klären sein, ist allerdings aktuell fast auf den „Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben worden.

Weitere Strukturveränderungen gab es für die Bereiche des Hoch- und Tiefbaus und der Vermessung der Hauptverwaltung, entsprechende Veränderungen in den Bezirken sind aber noch umstritten. Dies muss in der kommenden Legislaturperiode zu Ende gebracht werden.¹²

Mit diesen strukturellen Veränderungen sind viele Ergebnisse der „Scholz-Kommission“ umgesetzt worden. In diesem Zusammenhang steht auch das Spezialthema: Facility Management. Für jeden, der es wissen wollte, war klar, dass neben den Personalkosten und den Transferkosten die Infrastrukturkosten der dritte große Kostenblock der öffentlichen Verwaltung ist. Er blieb dennoch in Berlin jahrelang ungesteuert. Die KLR wurde aufgebaut, ohne dass dadurch die Steuerung der Infrastrukturkosten einen Schritt vorankam. Erst durch die Gründung der „Berliner Immobilienmanagement GmbH“(BIM) für das Facility Management der öffentlichen Bürodienstgebäude wurde ein Instrument zur Steuerung geschaffen. Die Optimierung der Gebäudenutzung kommt damit voran, ist aber noch nicht optimal bzw. es gibt auch unerwünschte Effekte (Qualitätsdumping, fehlender Konkurrenzdruck). Die Bezirke haben sich (auch deswegen) vorgenommen, ihre Hochbauämter zu FM-Dienstleistern umzugestalten. Die Betreuung der Sonderbauten (z.B. Kulturbauten) ist noch ungeklärt. Ein Gesamtkonzept für das Berliner Facility Management fehlt.¹³

Bezogen auf den Kostenblock der (sozialen) Transferleistungen gibt es bisher nur Ansätze zu berlinspezifischen Strukturveränderungen und wirksamen Steuerungsinstrumenten (z.B. die Projekte: Modellsozialamt, Öffentlicher Gesundheitsdienst, Einführung der Integrierten Software Berliner Jugendhilfe, Aufbau eines finanz- und fachpolitischen Control-

¹⁰Der Bericht steht im Internet unter:

http://www.zukunftberlin.de/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=17

¹¹ Informationen dazu stehen im Internet unter: http://www.berlin.de/sen/inneres/zentraler_service/zsa.html

¹² Zu den Veränderungen im Baubereich: Jordan, Aufgabenkritik braucht Personalentwicklung - Zwei Praxisbeispiele aus einem Landesministerium, Verwaltung und Management, Nr. 6/2002 und 1/2003, S.359ff+45ff
Informationen zum Vermessungswesen finden sich im Internet unter:

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/geoinformation/projekt-vermessung/index.shtml>

¹³ Informationen dazu stehen im Internet unter: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/grundstuecke/index.html>
und <http://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/15.html>

lingverfahrens in den Transferbereichen Jugend, Soziales und Wohnen), aber noch kein wirksames Modell, das zu den Hartz IV-Reformen passt.¹⁴

Unter dem Blickwinkel der Sozialraumorientierung¹⁵ ist ein konsistentes Modell für die staatlichen Transfersysteme zu entwickeln, das die nötigen dv-technischen Instrumente hat, vor allem aber eine wirksame Verantwortungsstruktur etabliert, die die Bereichs-egoismen überwindet.

Mit den Strukturveränderungen sind auch eine Reihe von Abläufen und rechtlichen Vorgaben verändert worden. Sowohl das Institut der Genehmigungsfiktion (Präklusion) als auch die Ersetzung der Genehmigungspflicht durch eine Anzeigenpflicht bzw. die vollständige Genehmigungsfreistellung sind durch das 1. bis 3. Rechtsvereinfachungsgesetz und durch die neue Bauordnung auf weitere Anwendungsbereiche ausgeweitet worden.¹⁶

Berlin strebt auch ein verbindliches Verfahrens- und Zeitmanagement (Serviceversprechen) an.¹⁷ Im Rahmen des Projekts: Vollzugskritik wurden außerdem zusammen mit den Kammern wirtschaftsrelevante Genehmigungsabläufe untersucht und gemeinsam festgestellt, dass Berlin an vielen Stellen Verbesserungen schon erreicht oder in Angriff genommen hat,¹⁸ so dass die Praxis deutlich besser ist als ihr Ruf, was die auch für andere Reformvorhaben geltende Bewertung von Christoph Reichard unterstreicht: „Der Befund nach 10 Jahren NSM lautet also nicht „es ist nichts oder nur wenig herausgekommen“, sondern „wir wissen (noch) zu wenig über tatsächliche Reformeffekte“.¹⁹

Dieser Befund deutet daraufhin, dass nicht nur über die konzeptionellen Grundlagen des Neuen Steuerungsmodells nachgedacht werden sollten, sondern wohl auch über die Ausrichtung der wissenschaftlichen Begleitforschung. Für die Kunden der Verwaltung wie für die Bürger ist es ja nicht so interessant zu wissen, was so alles in den letzten Jahren passiert oder nicht passiert ist, sondern wie gut ihre Verwaltung (im Vergleich zu anderen, zu privaten Dienstleistern usw.) ist.

Bezogen auf die berlinspezifischen Aspekte der Zuständigkeits- und Verantwortungsteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken („Stadtmanagement“) bedarf es einer grundsätzlichen Klärung, um nicht alle Erfolge der Verwaltungsmodernisierung wieder im Dschungel der unterschiedlichen Zuschnitte und Zuständigkeiten untergehen zu lassen. (Siehe Ergebnisse der neuen Enquete-Kommission: Eine Zukunft für Berlin)²⁰ Berlin kann mit den anderen Kommunen und Ländern in der Konkurrenz um den Ruf einer modernen Verwaltung nur mithalten, wenn dieser letzte Punkt sinnvoll gelöst wird.

¹⁴ Informationen dazu stehen im Internet unter:

<http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/neuordnungssagenda/index.html>

¹⁵ Vgl. dazu z.B. Senatsvorlage Nr. 3671/06 Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung Berlin - Zwischenbericht aber auch Bogumil u.a., Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets aus politikwissenschaftlicher Sicht (Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) Hagen 2002

¹⁶ Informationen dazu stehen im Internet unter: <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/index.html>

und <http://www.berlin.de/rbmskzl/moderne-verwaltung/index.html>

und zur Bauordnung: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/bauen.shtml>

¹⁷ Informationen dazu stehen im Internet unter:

<http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/15/DruckSachen/d15-4985.pdf>

¹⁸ Bisher nur als internes Papier: Vollzugskritik in ausgewählten Bereichen der Berliner Verwaltung, Zwischenbericht der Projektgruppe, April 2006, allgemeine Informationen dazu stehen im Internet unter:

<http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/neuordnungssagenda/neuordnungssagenda3.html>

¹⁹ Reichard 2002, S. 273

²⁰ Informationen dazu stehen im Internet unter: <http://www.berlinews.de/archiv-2004/3441.shtml>

Nur wenn es gelingt, die Berliner Verwaltung für einen Außenstehenden als einheitlich handelnde Verwaltung²¹ erscheinen zu lassen, haben die bisherigen Erfolge in der Verwaltungsmodernisierung ihr Ziel erreicht. Mag das „Back-Office“ noch so unterschiedlich gestaltet und zwischen Bezirken und Hauptverwaltung getrennt sein, mehr als ein thematisch zuständiges „Front-Office“ sollte keiner, der von der öffentlichen Verwaltung etwas will, betreten müssen.

Um den immer wieder aufkommenden Forderungen nach Abschaffung der Bezirke erfolgreich entgegen treten zu können, muss erreicht werden, dass die berechtigten Beschwerden behoben sind und es allein um den politischen Streit geht, wie viele der Unterschiede zwischen Düsseldorf und Dortmund es auch in Berlin zwischen den Bezirken geben darf. Die Industrie und Handelskammer Berlin hat die Hoffnung auf solch eine „konstantinische Wende“ in Berlin aufgegeben und fordert die Aufhebung der Bezirke.²²

Gegen diese klare Position hat die bisherige politische Mehrheitsmeinung nur eine Chance, wenn folgende Ziele beim Verfahrensmanagement erreicht werden:

- Ein Antrag für gleiche/vergleichbare Vorhaben muss in allen Bezirken im vergleichbaren Zeitrahmen und mit vergleichbarer Qualität beschieden werden. Das „bezirkliche Landrecht“ in der Verfahrensgestaltung z.B. bei der B-Plan-Aufstellung muss beseitigt werden.
- Ein Antrag für ein Vorhaben, das mehrere Bezirke betrifft, muss nur in einem Bezirk gestellt werden und wird abgestimmt beschieden.
- Ein Antrag für ein Vorhaben, das mehrere Ämter eines Bezirks betrifft, kann an einer Stelle gestellt werden und wird abgestimmt beschieden.
- Die Ämterstruktur und der Zuständigkeitszuschnitt der Ämter sind in allen Bezirken gleich (nicht der Zuschnitt der Abteilungen/Dezernate).
- Anträge, die bei einem nicht zuständigen Amt gestellt werden, werden auf Wunsch an die zuständigen Ämter weitergeleitet. Bearbeitet und beantwortet werden sie von dem zuständigen Amt, d.h. es gibt kein Auswahlrecht der Zuständigkeit!
- Die Stammdaten von Antragstellern für ein Vorhaben, das mehrere Ämter betrifft bzw. wiederholt beantragt wird, werden auf Wunsch so gespeichert, dass sie nicht noch einmal eingereicht werden müssen.

Diese Anforderungen an ein modernes Kundenbeziehungsmanagement(CRM) sind in Berlin noch nicht umgesetzt, was ein klarer Standortnachteil ist.

Bezogen auf die undurchsichtige Zuständigkeitsverteilung zwischen Senatsverwaltung und Bezirke bedarf es m. E. einiger Aufräumarbeit unter folgenden Prämissen:

- Die Position im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz(AZG): „In Berlin werden staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt.“²³ ist für den Vollzug akzeptabel, zur Klärung der Auftragsgrundlage aber falsch.
- Die Zuständigkeitsverteilung bei den gemeindlichen Aufgaben ist in Berlin nicht dem Modell der zweistufigen Verwaltung nachgebildet, sondern eher dem der „zweiteiligen“

²¹ Ob es für Berlin angezeigt wäre, nicht mehr auf eine „einheitlich handelnden Verwaltung“ zu setzen, sondern gleich als Zielstellung eine Konzernstruktur zu formulieren, wie es etwa Linhos vorschlägt, wird in den „Reformerkreisen“ in Berlin (noch) nicht diskutiert.

Vgl. Ramon Linhos, Städtisches Konzernmanagement, in: Verwaltung und Management, Heft 4/2006, S. 218-222. Berlin hat sich jedenfalls ausdrücklich gegen die Einführung der Doppik und die Aufstellung einer Bilanz entschieden, wie sie in Hessen angestrebt wird und Hamburg jetzt vorgelegt hat.

²² Informationen dazu stehen im Internet unter

http://www.berlin.ihk24.de/servicemarken/presse/presseinfo/pressemeldungen/PM_Verwaltungsstrukturereform.jsp

²³ Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)*Vom 2. Oktober 1958* In der Fassung vom 22. Juli 1996*, hier § 1

Im Internet zu finden unter: www.kulturbuch-verlag.de/online/brv/D0001/F00044.pdf

(arbeitsteiligen). Es fehlt aber eine klare Zuständigkeitsverteilung. Die Aufgaben der Bezirke sind im AZG nicht positiv beschrieben, weil sie als Desiderate der aufgezählten Aufgaben der Hauptverwaltung verstanden werden sollen. In der Praxis sind sie aber nicht „erwünscht“, sondern werden über die zentrale Budgetierung möglichst klein gehalten.

- Trotz der eher arbeitsteiligen Zuständigkeitsverteilung werden den Senatsverwaltungen dennoch Leitungsaufgaben („Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht“)²⁴ zugeordnet. Inwieweit sie sich auch auf die gemeindlichen Aufgaben oder nur auf die staatlichen erstrecken, ist und soll (siehe § 1) nicht geklärt werden. Diese Unklarheit ist eine ständige Quelle von Streitigkeiten und Reibungsverlusten.
- Soweit die Bezirke staatliche Aufgaben wahrnehmen, sollten sie dies „im Auftrag“ bzw. „zur Erfüllung nach Weisung“ tun. Dieses Instrument gibt es aber in Berlin nicht.
- Die Finanzierung dieser Aufgaben muss nach dem Konnexitätsprinzip erfolgen und nicht im Rahmen der Globalsummenbudgetierung.

Landesaufgaben		Gemeinde- und Gemeindeverbandsaufgaben		
		ohne gesamtstädtische Bedeutung	mit gesamtstädtischer Bedeutung	
Senatsverwaltung (Steuerung)		Bezirke (Steuerung)	Senatsverwaltung (Steuerung) („Magistrat“)	
▼	„im Auftrag“	▼	„im Auftrag“	▼
Hauptverwaltung (Durchführung oder Gewährleistung)	Bezirke (Durchführung)	Bezirke (Durchführung oder Gewährleistung)		Hauptverwaltung (Durchführung oder Gewährleistung)
Globalsummenfinanzierung	direkte, aufgabenbezogene Finanzierung	Globalsummenfinanzierung	direkte, aufgabenbezogene Finanzierung	Globalsummenfinanzierung

Trennlinie: Fusion

Grafik 1: Modell der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung in Berlin

Bezogen auf den Kulturwandel²⁵ ist mit den schon beschriebenen Aktivitäten z.B. zum Thema der Sozialraumorientierung ein Einstieg in eine andere Verwaltungskultur vorbereitet. Inhaltlich geht es m.E. bei dem Kulturwandel um das, was Hermann Hill in einem Vortrag als „moderne Verwaltung“ beschrieben hat.²⁶

²⁴ AZG § 3(1)

²⁵ "Kultur ist die Summe aller Selbstverständlichkeiten", so zitiert Kuno Schedler Hans A. Wüthrich in seinem Artikel: Die Kultur der wirkungsorientierten Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), Heft 1, S. 14 – 18

²⁶ Hermann Hill: „Die moderne Verwaltung

- schafft die Grundlage für Freiheitsausübungen und gestaltet Lebensräume
- handelt verantwortungsbewusst, zielorientiert und prozesshaft
- nutzt moderne Instrumente, Medien und Wissensräume
- befähigt und ermächtigt ihre Mitarbeiter
- bezieht andere Akteure mit ein, handelt transparent und nachvollziehbar
- integriert ihre Produkte in vorhandene Kontexte und berücksichtigt die Auswirkungen ihres Handelns

Methodisch geht es um die Erhöhung der Selbstreflexivität der Verwaltung und die Etablierung selbstwirksamer Optimierungsprozesse, um die guten Absichten und Bemühungen vieler in einen strukturellen Wirkungszusammenhang für alle zu stellen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der noch so gut gemeinte „Kulturwandel“ immer auch bedrohliche Aspekte hat. Friedrich Fürstenberg weist zu Recht daraufhin, dass die Grunddimensionen organisationaler Modernisierung immer „interessenpolitisch vertreten (werden)“ und damit „der Lernprozess seine Dramatik (erhält), die sich systemtheoretisch als autopoietischer Wandel nur sehr verkürzt darstellen lässt.“²⁷

Ein Kulturwandel braucht also mehr als guten Willen, mehr als die Aktivitäten Einiger, er braucht klare Zielformulierungen und vorstrukturierte Prozesse, in denen der Wandel besprochen, trainiert und begleitet wird. Im Zusammenhang aufgabekritischer Umstrukturierungen sind dazu aus Berlin Erfahrungen dokumentiert worden.²⁸

„Kulturwandel“ heißt nicht, dass die Verwaltung nicht mehr eine Verwaltung sein soll, und insofern ist das Zielbild eines Dienstleistungsunternehmens m. E. auch nicht unproblematisch, wird aber in vielen Formulierungen genutzt. So geht es nach Reichard beim Kulturwandel in der Verwaltung um einen „Wandel von einer bürokratisch geprägten, regelorientierten, zentralistischen Kultur zu einer *„businesslike“(!) geführten, dynamischen, flexibel, dezentral und ergebnisbezogen arbeitenden Verwaltung, in der die Beschäftigten eine aktive Rolle spielen und in der die Mitarbeiterpotentiale gefördert und entwickelt werden.*“ Reichard sieht schon 1999 darin eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Reformen und zugleich auch ihr Ergebnis, er spricht ganz unakademisch vom „Knackpunkt Nr. 1“ im Prozess der Staats- und Verwaltungsmodernisierung“, kann allerdings für die Bundesrepublik nur die Frage aufwerfen, ob wir „überhaupt schon *„auf dem Weg zu einem neuen öffentlichen Dienst“* sind.“²⁹

Fast 10 Jahre später variiert er seine alte Frage ohne neue Befunde.³⁰ In neuester Zeit hat Sabine Kuhlmann ein „ambivalentes, teils recht ernüchterndes Bild“ vorgestellt. „So sind Verbesserungen im Serviceniveau und in der Kundenorientierung ... nachweisbar.“³¹ Sie berichtet auch von Verkürzungen der Bearbeitungszeiten z. B. bei Baugenehmigungen. Diese Veränderungen können m. E. als Anzeichen eines Kulturwandels gewertet werden, sie haben allerdings nur wenig mit dem Konzept des NSM zu tun. Insofern überrascht es auch ein wenig, wenn sie zusammenfassend feststellt: „Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert und der prägender Gedanke eines (mehr oder minder machbaren) Konzepttransfers aus der Privatwirtschaft wird im »institutionellen Gedächtnis« der Kommunen verbleiben.“³² Reichard zitiert deutlich pessimistischere Stimmen und meint, dass in Deutschland ein Durchbruch noch nicht erfolgt ist.³³

– legitimiert und reflektiert ihr Handeln mit dem Ziel einer ständigen Verbesserung.“

²⁷ Friedrich Fürstenberg, Was heißt „Modernisierung von Organisationen“?, in: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie?, hg. von Hermann Hill, Frankfurt/New York (Campus Verlag), 2001, S. 49

²⁸ : Jordan, Aufgabenkritik braucht Personalentwicklung - Zwei Praxisbeispiele aus einem Landesministerium, Verwaltung und Management, Nr. 6/2002 und 1/2003, S.359ff+45ff

²⁹ Reichard, Innovationen im Personalmanagement, in: Naschold, Jann, Reichard, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit, Berlin 1999 (edition sigma), S. 48f

³⁰ derselbe, Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Werner Jann (Hrsg.), Statusreport Verwaltungsreform, Berlin 2004 (edition sigma), S. 98

³¹ Kuhlmann, Hat das »Neue Steuerungsmodell« versagt?, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2006, S. 149

³² ebenda, S. 151

³³ Reichard 2002, S. 276

Wie steht es nun mit dem Kulturwandel in der Berliner Verwaltung? Im Sinne der von Johannes Rüegg-Stürm³⁴ beschriebenen Dualität von Struktur und Kultur („*Das eine ist ohne das andere nicht denkbar.*“) geht es in diesem Artikel um die strukturellen Faktoren, die als Untersetzung für einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung nötig sind, aber auch zeitlich und institutionell mit kulturellen Entwicklungsanstrengungen verbunden sein sollen.

Zurückschauend muss leider festgestellt werden, dass die Strategie zur Einführung des NSM in Berlin keineswegs als „eine höchst sorgfältige Planung von Konfliktsituationen und ein achtsamer Umgang mit Spielregeln der Zusammenarbeit im Verlauf eines Wandelprozesses“³⁵ bezeichnet werden kann.

Das „härteste“ Instrument des NSM ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Sie erzeugt (zumindest) in Berlin keinen Kulturwandel, wohl aber einen strukturellen Kostendruck. Und wenn die Verwaltungsreform auch eine oder nur eine Antwort auf die Haushaltsmisere der Kommunen und Länder war, dann war Berlin an diesem Punkt erfolgreich. Mit dem neuen Haushalt 2006/7 ist es zum ersten Mal wieder gelungen, die laufenden Ausgaben unterhalb der laufenden Einnahmen zu halten, der „Primärhaushalt“ ist ausgeglichen. Der Schulden- oder Vermögenshaushalt natürlich nicht.

Um die Potentiale der KLR für einen Kulturwandel zu nutzen, müsste m. E. die bisherige Abschottung der KLR vom Qualitätsmanagement aufgegeben und sie auch mit der Leistungsvergleichsarbeit verbunden werden. Auf diesem Gebiet ist Berlin unterentwickelt, obwohl mit der KLR und den zwölf Großstädten mit vergleichbaren Strukturen (=Bezirke) ideale Voraussetzungen vorhanden sind. Hier mangelt es bisher an der notwendigen politischen Führungsverantwortung, sowohl bei dem Rat der Bürgermeister wie der Finanzverwaltung. Die neue Koalitionsvereinbarung setzt an diesem Punkt neue Akzente und will die Steuerung über Ziele und Kennzahlen verstärken.³⁶

Ein weiterer Bereich um strukturelle Faktoren für einen Kulturwandel zu nutzen, sind die vorhandenen „front office“-Bereiche, die zugleich eine koordinierende Funktion nach innen haben (z.B. Bürger- und Ordnungsämter), bzw. die zukünftig zu schaffenden Bereiche, wie die bezirklichen Wirtschaftsförderungseinrichtungen oder Bereiche wie „Rund ums Kind“ oder „Rund ums Alter“. Hinzukommen werden (hoffentlich) die auf den „Sozialraum“ bezogenen abgestimmten staatlichen Aktivitäten aus dem Jugend,- Schul- und Sozialbereich.³⁷ Als eine der Voraussetzung gemeinsamer Orientierung der verschiedenen Fachverwaltungen auf einen Sozialraum galt es zuerst einmal gemeinsame Grenzen der Gebiete zu definieren und sie mit den Planungsräumen abzustimmen, was endlich 2006 gelungen ist.³⁸

Schließlich kann von einzelnen Aktivitäten zur Organisationsentwicklung, den Bemühungen um ein systematisches Personalmanagement oder den Ansätzen im Rahmen des Gender Mainstreamings achtsamer mit Unterschiedlichkeit und Rollendiversität umzugehen, auch ein Anstoß für einen Kulturwandel erwartet werden.

³⁴ Johannes Rüegg-Stürm (2003): Kulturwandel in komplexen Organisationen. Diskussionsbeitrag Nr. 49 des Instituts für Betriebswirtschaft an der Universität St. Gallen, zu finden im Internet unter:

<http://www.org-portal.org/portal/artikel.php?did=626>

³⁵ ebenda, S. 9

³⁶ Zum Text der Koalitionsvereinbarung siehe: Fußnote 9.

³⁷ Vgl. Fußnote 14. Detail-Informationen dazu stehen im Internet unter: <http://www.quartiersmanagement-berlin.de/> und unter: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/>

³⁸ Vgl. Senatsvorlage 3798/06, Vereinheitlichung von Planungsräumen für Fachplanungen in Berlin

Zur Unterstützung dieser Prozesse zum Kulturwandel bedarf es aber m.E. einer passenden Institution. In der Literatur, aber auch in dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission: „Eine Zukunft für Berlin“ findet sich u.a. der Vorschlag der Einrichtung einer „Stiftung Verwaltungstest“³⁹. Dies sollte für Berlin geprüft werden, um den Verwaltungsmodernisierungsprozess nachhaltig zu gestalten und die o.g. These von Kuhlmann auch für Berlin zu bestätigen.⁴⁰

Verwaltungsmodernisierung – Was bleibt zu tun?

Für die moderne Verwaltung nennt Jörg Bogumil vier Referenzsysteme⁴¹, deren systematische Optimierung als ganzheitlicher Prozess zu gestalten ist, wenn er erfolgreich sein soll. „Verwaltungsreform“ im traditionellen Sinn hat sich auf ein Referenzsystem (die „ökonomische Rationalität“) konzentriert und u. a. deswegen nur eine begrenzte Wirkung erzeugt. Die öffentliche Verwaltung ist nicht nur ein „Dienstleistungsunternehmen“. Mit der Fokussierung auf die ökonomische Rationalität war eine stark instrumentelle Sichtweise auf die notwendigen Arbeitsprozesse verbunden, die eine „Nebenwelt“ mit entsprechender Bürokratie zur laufenden Arbeit der Verwaltung geschaffen hat. Insofern ist es nicht nur wegen des langen Zeitraums, sondern auch wegen der inhaltlichen Engführung richtig, dass die „Verwaltungsreform“ zu beenden ist, die Modernisierung allerdings nicht. Klaus König vermutet im Rekurs auf die angelsächsische Welt, dass „*das New Public Management seinen Höhepunkt überschritten (hat)*“.⁴²

Unter Berücksichtigung der vier Referenzsysteme ist Verwaltungsmodernisierung nicht nur eine Querschnittsaufgabe, wie sie als „Tilburger Modell“ entworfen und als „Neues Steuerungsmodell“ im Sinne der KGSt in Berlin sogar gesetzlich kodifiziert wurde, sie ist ein ständiger Veränderungs- und Anpassungsprozess sowohl inhaltlich wie strukturell und erfordert einen systematischen Abwägungsprozess zwischen den konfligierenden Sichtweisen der vier Referenzsysteme und dem von Rüegg-Stürm (s.o.) angemahnten achtsamen Umgang mit Spielregeln der Zusammenarbeit im Verlauf eines Wandelprozesses.

Mit dem Neuen Steuerungsmodell war auch die Vorstellung der „politischen Steuerung auf Abstand“ bzw. einer „Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs“ (Bogumil) verbunden, die nach übereinstimmender Befundlage in der Literatur (zumindest in Deutschland) nicht in dem erwarteten Umfang eingetreten ist⁴³ und nach Ansicht von Bogumil auch den politischen Rationalitäten der modernen Verwaltung nicht entspricht. „*Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen und sperrt sich so einer manageriellen Logik.*“⁴⁴. Selbst im Konzept des „städtischen Konzernmanagements“ wird nur vor einer „*begrenzt »strategiefähigen« kommunalen Steuerungsstruktur*“ gesprochen, da „*die Be-*

³⁹ Bogumil, Kißler, Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, 2. Auflage, Berlin 1997 (edition sigma), S.80f zitiert in Bogumil, Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in: Kuhlmann/Bogumil/Wollmann (Hrsg.) 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden, S. 397

Leider hat dieser Vorschlag nach meinen Kenntnissen bisher nur in der Literatur seinen Niederschlag gefunden.

Informationen zur Enquete-Kommission stehen im Internet unter: <http://www.berlinnews.de/archiv-2004/3441.shtml>

⁴⁰ Kuhlmann 2006, S. 151

⁴¹ Bogumil, Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, Beitrag für Schedler, Kuno / Kettinger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 15-42, 2003

⁴² König, Institutionelle Aspekte der Modernisierung – die Sphäre der öffentlichen Verwaltung, in: Hill(2001), S. 287

⁴³ Vgl. z.B. Jann 2004 (edition sigma), 122 Seiten

⁴⁴ Bogumil, Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 499

schränkung auf strategische Aspekte . aus politischem Kalkül heraus häufig nicht rational (ist).“⁴⁵

Eine Vorwurfsdebatte über die (teilweise massive) Diskrepanz zwischen (gesetzlichem) Anspruch des Neuen Steuerungsmodells und der Wirklichkeit ist daher m. E. nicht hilfreich, wohl aber eine über die zugrunde liegenden Konzepte und noch viel mehr über eine Agenda der aktuellen Modernisierungsvorhaben der einzelnen Verwaltungen.

Nach 10 Jahren „Verwaltungsreform“ muss sich die politische Steuerung nicht bei den Instrumenten des NSM aufhalten, sondern dafür Sorge tragen, dass die o.g. strukturellen Elemente für einen Kulturwandel mit Leben erfüllt werden und die einzelnen Verwaltungseinheiten sich mit denen von ihnen präferierten Vorhaben an der Prozessoptimierung und dem Kulturwandel der Berliner Verwaltung beteiligen.

Dirk Jordan

⁴⁵ Linhos 2006, S. 220